

Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich

Kittel, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kittel, B. (2000). Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(4), 449-463. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59587>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich

Die Arbeitszeitflexibilisierung war ein zentrales Thema der Kollektivverhandlungen der 1990er Jahre in Österreich. An Hand einer Analyse ausgewählter Branchen (Metall, Textil, Papier/Druck und Bau) zeigt der Aufsatz, dass die beachtliche Variation kollektivvertraglicher Verhandlungsverläufe und kollektivvertraglich vereinbarter Arbeitszeitregelungen mit dem Verhandlungshorizont der beteiligten Akteure erklärt werden kann. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad und -bereich sowie der Verbandstyp der Arbeitgeberseite spielen dabei eine wesentliche Rolle: Je stärker die institutionellen Anreize zu einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Politik sind, desto eher kommt ein Kompromiss zustande. Zugleich zeigen die Verhandlungsverläufe, dass eine Beurteilung der Entwicklung der Sozialpartnerschaft die Diversität kollektivvertraglicher Verhandlungsarenen nicht unterschätzen darf.

1. Einleitung¹

Österreich ist ein „korporatistisches“ Land mit hochkoordiniertem Tarifsystem und – zumindest bis zum Regierungswechsel 2000 – enger Kooperation zwischen dem Staat und den großen, monopolartig und zentralistisch organisierten Interessenverbänden in der Sozialpartnerschaft (Tálos 1997; Traxler 1998). Dennoch erscheint, so die hier vertretene These, die Betonung des hohen Grades zwischen- und innerverbandlicher Kooperation und Koordinierung in einer stärker auf die Ebene der Kollektivverhandlungen fokussierenden Analyse als ergänzungsbedürftig. Das Ausmaß und die Form der Sozialpartnerschaft ist nicht nur nach Politikfeldern (Kittel/Tálos 1999), sondern auch nach „kollektivvertraglichen Arenen“ zu differenzieren. Es gibt Kollektivvertragsbereiche, die in der „sozialpartnerschaftlichen Tradition“ des Problemlösens stehen, und Bereiche, in denen das Verhältnis zwischen den Verbänden von der Unvereinbarkeit der Standpunkte geprägt ist.

Die Kollektivvertragspartner weisen in verschiedenen Bereichen deutlich unterscheidbare

Organisationsmerkmale auf. So variiert etwa der Organisationsgrad des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) von praktisch 100% bis unter 10%. Manche Kollektivverträge betreffen Hunderttausende ArbeitnehmerInnen, andere beziehen sich auf einige hundert. Weiters zeugen die Verträge von einer großen Variation der lohn- und rahmenrechtlichen Bestimmungen. Das österreichische Tarifsystem ist somit weniger homogen, als die Globalperspektive suggeriert.

Dass Österreich im internationalen Vergleich als ein Land mit hoher Produktivität und geringer Arbeitslosigkeit gilt, wird üblicherweise auf die Sozialpartnerschaft zurückgeführt (Guger/Polt 1994). Allerdings mehrten sich die Anzeichen, dass der sozialpartnerschaftliche Abtausch nicht mehr so reibungslos funktioniert wie früher. Obwohl gerade das hohe Ausmaß der Koordination Bedingung des wirtschaftlichen Erfolgs war (Katzenstein 1985), haben die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten seit 1989 und der EU-Beitritt 1995 einen weiteren Internationalisierungsschub gebracht, der den bestehenden „Großen Kompromiss“ in Fra-

ge zu stellen begann. Die auf „Qualitätsproduktion“ basierende Wettbewerbsstrategie (Traxler 1996) geriet zunehmend unter Druck des steigenden Kostenbewusstseins auf Unternehmerseite. Gerade das hohe Maß an Organisation, Regulation und Koordination am Arbeitsmarkt, das als Voraussetzung für das Gelingen der „Qualitätsorientierung“ gilt (Streeck 1992), wurde zunehmend als Hindernis ihrer Wettbewerbsfähigkeit betrachtet.

Eine der wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen, die in den neunziger Jahren auf der Agenda sozialpartnerschaftlicher Entscheidungsprozesse stand, ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Der Druck der Unternehmerseite führte zur Lockerung der bestehenden Regelungen, das tatsächliche Ausmaß dieser Lockerung blieb aber weiterhin der Kontrolle durch die Arbeitnehmerverbände unterworfen. Im Ergebnis ist eine starke sektorale Ausdifferenzierung verschiedener Arbeitszeitregime zu beobachten, die von einer relativ intensiven Ausnutzung der gesetzlichen Spielräume bis hin zur Beibehaltung restriktiver Regelungen reichen.

Im Aufsatz wird ein doppeltes Ziel verfolgt. Zum einen soll an Hand ausgewählter Branchen ein Überblick über die arbeitszeitpolitischen Vorstellungen und Regelungen gegeben werden. Zum anderen wird versucht, die Gründe für diese Auffächerung durch eine Analyse der unterschiedlichen Akteurskonstellationen in einzelnen Branchen zu erfassen. Die forschungsleitende Frage ist dabei, ob sich die Inhomogenität der Organisationsstruktur auf die kollektivvertragliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen auswirkt. In Anlehnung an den akteurszentrierten Institutionalismus werden (kollektive) Akteure anhand ihrer Orientierung und ihrer Fähigkeiten beschrieben (Scharpf 1997, 51). In der Verbandsforschung wiederum werden drei organisationsstrukturelle Dimensionen unterschieden, die diese zwei Handlungsbedingungen von Verbänden abbilden: die Fähigkeit zur Interessenvereinheitlichung, die Rekrutierungsfähigkeit und die Verpflichtungsfähigkeit (Traxler 1993; siehe auch Streeck 1992). Da letztere die Frage der internen Durchsetzbarkeit von zentralen Entscheidungen

betrifft, die aufgrund der Monopolisierung im österreichischen Verbandssystem für nahezu alle gleich ist, kann sie hier außer Acht gelassen werden. Somit bleiben der Organisationsbereich als Indikator der Fähigkeit zur Interessenvereinheitlichung und der Organisationsgrad als Indikator der Rekrutierungsfähigkeit als interessierende Variablen. Der Organisationsgrad beeinflusst die Handlungsfähigkeit und Kampfkraft der Akteure; die Breite des Organisationsbereichs impliziert eine Orientierung auf gruppenspezifische oder gesamtwirtschaftliche Ziele. Im Zentrum der Analyse steht das Zusammenspiel von Akteursinteressen und institutionellen Rahmenbedingungen bei der Generierung des Verhandlungsergebnisses. Das Ausmaß und der „Preis“ der Flexibilisierung, so die These, lässt sich nicht funktionalistisch aus den ökonomischen Rahmenbedingungen und „Notwendigkeiten“ ableiten, sondern wird institutionell vermittelt.

Der nächste Abschnitt stellt die Entwicklung der Rahmengesetzgebung bis zur Novelle 1997 dar, die das *feasible set* der kollektivvertraglichen Arbeitszeitflexibilisierung neu definiert hat. Sie ist in den meisten Branchen die Grundlage der Ausweitung der Bandbreite und Durchrechnung der Normalarbeitszeit.² Im folgenden Abschnitt wird die kollektivvertragliche Umsetzung der Arbeitszeitflexibilisierung anhand ausgewählter Branchen untersucht. Das Forschungsdesign bietet die Möglichkeit, Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung unter Minimierung der Unterschiede in den Rahmenbedingungen, aber Maximierung der Unterschiede in den hier zentralen Erklärungsfaktoren zu analysieren. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse.

2. Der Kampf um die Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes

Das Arbeitszeitgesetz normiert, dass ein Normalarbeitstag acht und eine Normalarbeitswoche 40 Stunden umfasst. Eine andere Verteilung war bis 1997 nur unter restriktiven Bedingungen zur Erreichung längerer Freizeitblöcke

erlaubt. Überstunden konnten bei Vorliegen eines erhöhten Arbeitsbedarfs angeordnet werden, waren aber beschränkt und unterlagen einer Zuschlagspflicht von 50%, unter bestimmten Bedingungen auch mehr. Das Arbeitszeitgesetz wurde im Wesentlichen als ein Schutzgesetz betrachtet, das einen Beitrag zur Gesundheit der ArbeitnehmerInnen und zur Beschränkung der unternehmerischen Dispositionsmöglichkeiten im Hinblick auf die Einteilung der arbeitsfreien Zeit abhängig Beschäftigter leisten sollte.³

Schon wenige Jahre nach der Umsetzung der 40-Stunden-Woche setzte die Arbeitgeberseite Initiativen mit dem Ziel, die Arbeitszeit flexibler zu gestalten (siehe Schmid 1993; Kittel 1996). Sowohl das Sozialministerium als auch der ÖGB zeigten sich grundsätzlich bereit, Verhandlungen darüber zu führen, koppelten aber die Lockerung des Arbeitszeitrechts an eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden. Dieses Junktim verhinderte eine generelle Einigung auf Ebene der Dachverbände, die von der Regierung als Voraussetzung einer Gesetzesänderung betrachtet wurde.⁴

Lediglich im Handel wurde 1987 der Kollektivvertrag ermächtigt, einen längeren Durchrechnungszeitraum festzulegen und die wöchentliche Normalarbeitszeit auszuweiten, oder seinerseits die Betriebsvereinbarung zu ermächtigen, dies zu tun. Hiermit kam ein Prinzip zur Anwendung, das die Flexibilisierung in den neunziger Jahren prägen sollte: Das Gesetz fungiert als restriktiver Ausgangspunkt und macht durch die Ermächtigung des Kollektivvertrags, aber nicht der Betriebsvereinbarung, die Fachgewerkschaften zu den zentralen Entscheidungsträgern weiter gehender Flexibilisierungsmaßnahmen. Denn die Arbeitgeberseite ist gezwungen, eine Ausweitung der Flexibilisierung mit den Gewerkschaften auszuhandeln, die weit weniger durch die wirtschaftliche Lage eines Betriebes unter Druck zu setzen sind als Betriebsräte.

Auf kollektivvertraglicher Ebene wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Paketlösungen auf Basis eines Abtausches von Flexibilisierungsmaßnahmen gegen Arbeitszeitverkürzungen unter Einbeziehung der Lohnentwicklung auf Branchenebene ausgehandelt

und eingeführt (Maurer et al. 1990, 62f., 90; Basalka 1989, 77). Bei diesen Paketen wurde der Durchrechnungszeitraum auf bis zu 52 Wochen verlängert und im Gegenzug die im Durchschnitt dieses Zeitraums zu erreichende wöchentliche Arbeitszeit auf – je nach Branche – 36 bis 39 Stunden gesenkt (vgl. Tomandl et al. 1992; Stemberger 1991).

Die Bandbreite blieb aber auf die Differenz zwischen der kollektivvertraglich fixierten und der gesetzlichen Wochenarbeitszeit („Mehrarbeit“) beschränkt. Obwohl das Arbeitszeitgesetz schon seit 1970 auch eine andere Verteilung der Arbeitszeit über einen mehrwöchigen Durchrechnungszeitraum durch Kollektivvertrag erlaubte, wurde in diesen Kollektivverträgen zumeist vereinbart, dass die über 40 Wochenstunden hinausgehende Arbeitszeit weiterhin als (zuschlagspflichtige) Überstunde zu klassifizieren sei (Tomandl et al. 1992, 58f.). Aus Arbeitgeberseite wurde allerdings die Arbeitszeitverkürzung nicht in ausreichendem Maße durch Flexibilisierung und lohnpolitische Zurückhaltung aufgewogen (Basalka 1989, 73). Weiters wurde die Möglichkeit der Ausdehnung der Normalarbeitszeit in einzelnen Wochen eines Durchrechnungszeitraumes auf mindestens 45 Stunden verlangt (Dollinger 1989, 40).

Die Akkordierung wesentlicher Parameter einer Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes gelang 1996. Allerdings blieben die Fronten hinsichtlich der Frage, wer den Flexibilisierungsspielraum in der Praxis letztendlich bestimmen würde können, hart (Tálos/Kittel 1999). Die Arbeitgeberseite forderte eine gesetzliche Ermächtigung der Betriebsvereinbarung, die Modalitäten der Flexibilisierung festzulegen, um den Einfluss der Gewerkschaften zu minimieren. Aus der Arbeitnehmerperspektive höhnte eine gesetzliche Ermächtigung der Betriebsvereinbarung die Schutzfunktion des Arbeitszeitgesetzes aus. Zudem sah sie darin eine Bedrohung gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht.

Schließlich kam Anfang 1997 unter großem politischen Druck ein Kompromiss zustande, der der gegenwärtigen Gesetzeslage zugrunde liegt. Die Einigung erfolgte auf Basis eines auf sozialpartnerschaftlicher Expertenebene ausge-

handelten Vorschlags, ein paritätisch besetztes Schlichtungsgremium einzurichten, das im Fall der Nichteinigung der Kollektivvertragsparteien angerufen werden kann. Damit konnte sich die Arbeitnehmerseite mit der Forderung nach Verlagerung der Flexibilisierung auf den Kollektivvertrag durchsetzen, während die Arbeitgeberseite ein, so war gedacht, zumindest als Drohmittel nutzbares Instrument für den Fall bekam, dass eine Fachgewerkschaft sich beständig weigerte, einer Flexibilisierung der Arbeitszeit zuzustimmen. Mit dieser Konstruktion akzeptierte die Arbeitgeberseite, dass jede kollektivvertragliche Flexibilisierungsmaßnahme nur durch Zugeständnisse in anderen Bereichen erstanden werden kann. Es schien jedoch besser, diesen Preis zu zahlen, als eine weitere Verzögerung der Flexibilisierung des Gesetzes in Kauf zu nehmen.

Die Novelle erlaubt nun explizit die kollektivvertragliche Zulassung einer wöchentlichen Normalarbeitszeit von bis zu 48 Stunden bei einem Durchrechnungszeitraum von bis zu 52 Wochen (50 Stunden bei einer Durchrechnung über acht Wochen), wobei die durchschnittliche Wochenarbeitszeit innerhalb dieses Zeitraumes 40 Stunden (bzw. die kollektivvertraglich festgelegte Normalarbeitszeit) nicht überschreiten darf. Die tägliche Normalarbeitszeit beträgt weiterhin maximal neun Stunden, kann aber bei „arbeitnehmerfreundlichen“ Formen des Zeitausgleichs auf zehn Stunden ausgedehnt werden. Die bis dahin erforderliche Fixierung der Lage der Arbeitszeit für den gesamten Durchrechnungszeitraum im Voraus wurde einerseits deutlich gelockert, andererseits dem Weisungsrecht der ArbeitgeberInnen teilweise entzogen (zu Details siehe Kandra 1999).

3. Kollektivvertragliche Variationen der Arbeitszeitpolitik

In vielen Branchen wurden Kollektivverträge auf Basis der gesetzlichen Ermächtigung abgeschlossen, die eine beachtliche Variation der vereinbarten Arbeitszeitgestaltung aufweisen (siehe Zeitler 1998; Kandra 1999). Im Folgenden wird versucht, an Hand ausgewählter

Branchen den Einfluss der Verhandlungsmacht und strategischen Orientierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretung auf das Ergebnis herauszuarbeiten.

Die Auswahl der Branchen erfolgte unter der Prämisse, möglichst viele Faktoren konstant zu halten, die Variation der Akteurskonstellationen im Verhandlungsprozess zu maximieren und Abschlüsse unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Relevanz abzudecken. Um den Einfluss sektorspezifischer Besonderheiten zu minimieren, wird die Analyse auf den sekundären Sektor beschränkt. Die Inklusion sowohl gewerblicher als auch industrieller Branchen, die von derselben Gewerkschaft verhandelt werden, deckt die Unternehmenstätigkeit ab. Die konjunkturelle Entwicklung ist als Hintergrundfaktor zu berücksichtigen.

Die zentralen institutionellen Faktoren sind der Organisationsgrad und der Organisationsbereich der an einem Kollektivvertrag beteiligten Verbände. Auf Arbeitnehmerseite weisen die beiden Faktoren ausreichende Variation auf. Hingegen variiert der Organisationsgrad auf Arbeitgeberseite aufgrund der gesetzlichen Mitgliedschaft zur Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) nicht, und der Organisationsbereich der die Kollektivverträge verhandelnden Fachorganisationen wird anhand relativ schmal definierter Produktmärkte bestimmt. Jedoch gibt es die Differenzierung, dass in einigen wenigen Branchen die Verhandlungen nicht von einer Fachorganisation der WKÖ, sondern von freiwilligen Verbänden geführt werden. Dies erlaubt, auf Arbeitgeberseite zwischen Akteuren mit und ohne gesetzlicher Mitgliedschaft zu unterscheiden. Seitens einer gesetzlichen Interessenvertretung mit Pflichtmitgliedschaft ist eine größere Kompromissbereitschaft als seitens eines freien Verbandes zu erwarten, da sie stärker gesamtwirtschaftlich orientierte Zielsetzungen, die von der WKÖ von Rechts wegen vertreten werden, in die Verhandlungsstrategie einfließen lassen kann (Traxler/Zeiner 1997; Mesch 1995). Ein freier Verband ist hingegen gezwungen, die Position weniger kompromissbereiter Mitglieder stärker zu berücksichtigen.

Diese Überlegungen legen es nahe, die Branchen primär nach Organisationsgrad und

Abbildung 1: **Branchen nach Merkmalsausprägungen des Tarifsystems**

	Bezugsrahmen der Arbeitergewerkschaft		Verbandstyp der Arbeitgeber	
			<i>gesetzlich</i>	<i>freiwillig</i>
Verhandlungsmacht der Gewerkschaft	niedrig	breit	Metallgewerbe, Bauwirtschaft	—
		schmal	Textilindustrie	—
	hoch	breit	Metallindustrie	—
		schmal	Papier und Pappe verarbeitende Industrie	Papierindustrie, grafisches Gewerbe

Organisationsbereich der Gewerkschaften auszuwählen und dabei den Verbandstyp auf Arbeitgeberseite zu berücksichtigen. Abbildung 1 präsentiert das Ergebnis dieses Selektionsprozesses.

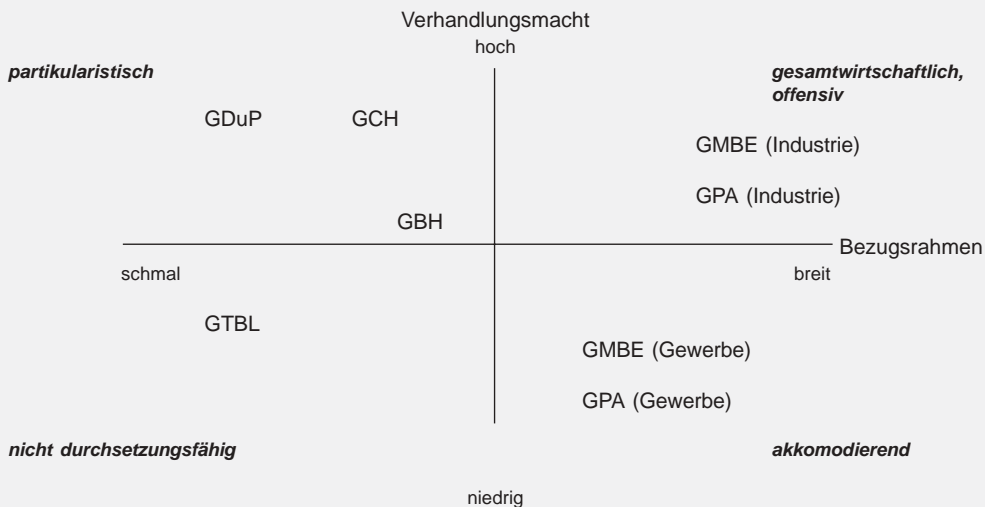
Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften basiert im Wesentlichen auf zwei Faktoren: dem Organisationsgrad und der Beschäftigungssituation. Besser organisierte Gewerkschaften können mehr Zugeständnisse seitens der ArbeitgeberInnen als „Kaufpreis“ der Flexibilisierung herausverhandeln als nur schwach organisierte, da eine Drohung mit Kampfmaßnahmen im Konfliktfall überzeugender ist. Die Konfliktfähigkeit wird allerdings geschmälert, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in einer Branche stagniert oder negativ ist und daher die Beschäftigung sinkt.

Auch die strategische Orientierung einer Gewerkschaft – die Dominanz gesamtwirtschaftlicher oder sektoraler Interessen – lässt sich anhand von zwei Faktoren beschreiben: Eine gesamtwirtschaftliche Ausrichtung kann aus einem mehrere Branchen umfassenden Organisationsbereich oder aus einer überragenden Bedeutung einer Branche für die gesamte Wirtschaft resultieren. Ich möchte hier diese zwei Faktoren mit dem Begriff „Bezugsrahmen“ zusammenfassen.

Durch Kreuzung der zwei Dimensionen Verhandlungsmacht und Bezugsrahmen lassen sich Hypothesen über das Verhalten von Gewerkschaften generieren. Je größer die Verhandlungsmacht und je schmaler der Bezugs-

rahmen, desto eher ist eine geringe Kompromissbereitschaft und an den unmittelbaren Mitgliederinteressen orientierte Politik zu erwarten. Wird der Bezugsrahmen breiter, so bleibt aufgrund der hohen Konfliktfähigkeit zwar eine offensive Orientierung, sie wird aber wegen der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen des eigenen Handelns weniger ausgenutzt. Die Kombination niedriger Verhandlungsmacht mit breitem Bezugsrahmen erzeugt einen Anreiz, den Mangel an Konfliktfähigkeit durch Kooperation und Argumentation auszugleichen und so die Berücksichtigung der Interessen gegen die Übernahme von Verantwortung für Änderungen zu tauschen. Schließlich können schwache Gewerkschaften mit schmalen Bezugsrahmen der Arbeitgeberseite weder mit ausreichender Konfliktfähigkeit gefährlich werden, noch lassen sie sich als gesamtwirtschaftlich agierende Partner in die Verantwortung einbinden. Diese Verhaltensdispositionen von Gewerkschaften lassen sich mit dem Bild des Verhandlungshorizonts zusammenfassen (Kittel 2000), wobei Tiefe und Breite des Horizonts in entgegengesetzte Richtungen wirken: je mehr erreichbar erscheint, aber je weniger ein Akteur sein Umfeld beachtet, desto vehementer wird er seine Partikularinteressen durchzusetzen versuchen. Diese Verhaltenserwartungen werden in Abbildung 2 zusammengefasst, die auch eine Verortung der an den hier untersuchten Kollektivverhandlungen beteiligten Gewerkschaften enthält. Werden diese Erwartungen mit jenen für

Abbildung 2: **Der gewerkschaftliche Verhandlungshorizont:
Dimensionen und Positionierung der Fachgewerkschaften**



Legende:

Die Einschätzung der Verhandlungsmacht basiert primär auf dem branchenspezifischen Organisationsgrad und sekundär auf der Beschäftigungslage. Der Bezugsrahmen bezieht sich auf den Organisationsbereich und die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des verhandelten Kollektivvertrags.

GBH = Gewerkschaft Bau-Holz
 GCH = Gewerkschaft der Chemiearbeiter
 GDuP = Gewerkschaft Druck und Papier
 GMBE = Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie
 GPA = Gewerkschaft der Privatangestellten
 GTBL = Gewerkschaft Textil-Bekleidung-Leder

die ArbeitgeberInnen verbunden, so ergibt sich die Hypothese, dass die Kombination starker Gewerkschaften mit schmalen Bezugsrahmen und freier Arbeitgeberverbände zu den schwierigsten Verhandlungen führen müsste.

Andere Faktoren, wie die handelnden Personen, ihr Verhandlungsgeschick sowie Zufälle, spielen gewiss eine Rolle. Auch sind *Spill-over*-Effekte zwischen den Branchen zu berücksichtigen. Aber trotz der Komplexität des Zusammenhanges kann die These der Relevanz des Einflusses institutioneller Faktoren nur dann empirisch haltvoll sein, wenn zumindest deutliche Tendenzen zu erkennen sind. Hingegen müssten sich nach der funktionalistischen Nullhypothese die ArbeitgeberInnen in allen Branchen mit der Flexibilisierungsforderung entsprechend ihren Bedürfnissen durchsetzen.

Metallsektor

Aufgrund der Organisationsstruktur von ÖGB und WKÖ sind im Metallsektor eine Vielzahl von Akteuren an den Kollektivvertragsverhandlungen beteiligt: die in den WKÖ-Sektionen Industrie und Gewerbe zusammengeschlossenen Fachverbände und Innungen, die Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie (GMBE) und die Sektion Industrie und Gewerbe der Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA). Die GMBE gilt als „Rückgrat“ des ÖGB, nicht nur aufgrund ihrer historischen Stärke vornehmlich im ehemals verstaatlichten Bereich, der Bedeutung ihres Organisationsbereiches für die österreichische Wirtschaft und des hohen Organisationsgrades⁵ (75–80%) in der Eisen- und Metallindustrie, sondern auch aufgrund der

Leitfunktion ihrer Kollektivverträge für andere Branchen (Traxler 1998). Im Metallgewerbe ist die GMBE hingegen aufgrund der klein- bis mittelbetrieblichen Unternehmensstruktur nur schwach organisiert (10–15%). Der Organisationsbereich der GPA umfasst nahezu alle Angestellten in der Privatwirtschaft. Industrie und Gewerbe sind gemeinsam in einer eigenen Sektion zusammengefasst, in der ca. 60% der Industrie- und 8–10% der Gewerbeangestellten organisiert sind. Auf Arbeitgeberseite haben sich die acht Fachverbände und die elf Innungen zu je einem Verhandlungspool für die Industrie und das Gewerbe zusammengeschlossen. Seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre verhandeln GMBE und GPA gemeinsam, so dass je ein Regelwerk für die Industrie und das Gewerbe erstellt wurde. Hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung sind die Unterschiede zwischen dem Arbeiter- und dem Angestelltenstatus vernachlässigbar (Schindler 1997, 664; Kandra 1999, 212ff.).

Die überragende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kollektivverhandlungen der Metallgruppe zeigt sich daran, dass sie im Jahr 1997 ca. 43% der gesamten österreichischen Sachgütererzeugung betrafen (Statistik Österreich 2000, 314). Der Arbeitsmarkt für MetallarbeiterInnen und ElektrikerInnen ist mit der im Vergleich zu anderen Bereichen des sekundären Sektors eher geringen Zahl von Arbeitslosen je offener Stelle, die überdies von 9,79 (1996) auf 4,08 (1999) gesunken ist (BAK 2000, 168), trotz regionaler Ballungen relativ entspannt.

Obwohl das Metallgewerbe im Ablauf der Kollektivvertragsverhandlungen gewöhnlich der Metallindustrie folgt, erfolgte die erste kollektivvertragliche Vereinbarung zur Arbeitszeitflexibilisierung auf Basis der Novelle 1997 in diesem Bereich. Anlässlich der „Globalrunde“ 1996, die von heftigeren Konflikten als vorangegangene Lohnrunden geprägt war, brachten die Arbeitgeberverbände die Frage der Arbeitszeitflexibilisierung vorrangig in die Verhandlungen ein. Aber nicht nur die Arbeitszeit war kontrovers. Die Heftigkeit der Auseinandersetzung zeigt sich daran, dass die Arbeitgeberverbände als Antwort auf die Arbeitnehmer-

forderung, dass der schon erfolgte Industrieabschluss hinsichtlich lohn- und rahmenrechtlicher Regelungen übernommen werden sollte, die Verhandlungen abbrachen und erst nach einer Demonstration der GMBE vor dem Gebäude der WKÖ wieder an den Verhandlungstisch zurückgeholt werden konnten. Die Einigung enthielt dann tatsächlich eine Reihe von Änderungen, insbesondere eine Entkoppelung der Lohn erhöhungen in Industrie und Gewerbe. Ebenfalls wurden konkrete Gespräche zur Arbeitszeitflexibilisierung vereinbart, deren Ergebnis unabhängig vom Verhandlungsergebnis der Industrie in Kraft treten sollte.⁶

Diese Gespräche mündeten – unter Vorwegnahme der endgültigen gesetzlichen Regelung – am 14. Februar 1997 in einen Kollektivvertrag, der mit Inkrafttreten des Gesetzes wirksam wurde. Wesentliche Eckpunkte dieser Vereinbarung waren die – zunächst befristete – Einführung einer Bandbreite von 32–45 Wochenstunden, bei der die Normalarbeitszeit von 38½ Stunden bei einer Durchrechnung über ein Jahr erreicht werden muss, und 25% Zeitzuschläge für die 41. bis 45. Wochenstunde, die auf einem Zeitkonto, das einen Höchststand von 80 Gutstunden aufweisen darf, verbucht werden. Bei kürzeren Durchrechnungszeiträumen (8 bzw. 9 Wochen) ist eine Ausdehnung der Normalarbeitszeit in einzelnen Wochen auf bis zu 50 bzw. 48 Stunden ohne Zeitzuschlag möglich. Die Zeitzuschläge, mit denen die Arbeitgeberseite die Flexibilisierung erkaufte, erzeugten ein Präjudiz für andere Kollektivvertragsbereiche, das dazu führte, dass die Verhandlungen in den meisten Branchen von einem „Tauziehen über die Kernfrage, ob eine Überschreitung der üblicherweise geltenden gesetzlichen wöchentlichen Normalarbeitszeit von 40 Stunden einen Zuschlag bedingt oder ob die gesamte Normalarbeitszeit gleich behandelt wird,“ geprägt waren (Zeitler 1998, 411).

Eine Einigung in der Metallindustrie stellte sich als deutlich schwieriger heraus, da es auf Arbeitgeberseite nicht gelang, eine einheitliche Linie zu finden, die von allen acht Fachverbänden mitgetragen wurde. Während sieben Fachverbände schon zu Beginn des Jahres 1997 den Vorschlag der Arbeitnehmerverbände akzeptier-

ten, eine analoge Regelung wie im Metallgewerbe zu vereinbaren, wurde vom Fachverband der Metallwarenindustrie der Zeitzuschlag ab der 40. Wochenstunde nicht mitgetragen. Dies wurde damit begründet, dass das Modell zu teuer sei und eine indirekte Arbeitszeitverkürzung darstelle, die sie sich nicht leisten könne.⁷ Da die in diesem Fachverband stark vertretene, kleinbetrieblich bis mittelständisch dominierte Zulieferindustrie keine Preisdurchsetzungsmacht habe, verschlechtere jede weitere Verteuerung der Produktion die Wettbewerbsfähigkeit und steigere aufgrund der hohen Lohnkostenanteile in wichtigen Erzeugergruppen die Anfälligkeit für Verlagerungen in Länder mit niedrigerem Lohnniveau.⁸

Die Gewerkschaft bestand hingegen darauf, den Kollektivvertrag mit allen acht Fachverbänden abzuschließen, wodurch die Verhandlungen vorerst scheiterten. Erst im Zuge der Lohnrunde 1997 gab die Metallwarenindustrie ihren Widerstand auf, und der Kollektivvertrag trat mit 1. November 1997 in Kraft.⁹ Maßgeblich war hierbei der Druck seitens der anderen Fachverbände im Metallverbund, die aufgrund der Pattsituation die fertige Vereinbarung nicht umsetzen konnten.¹⁰ Die monatelange Blockade der Flexibilisierung erschwerte auch die Lohnverhandlungen, weil die Arbeitgeberseite bei der Zustimmung zur Lohnrunde 1996 davon ausgegangen war, dass diese durch Produktivitätssteigerungen aufgrund der Flexibilisierung kompensiert werden könne. Die dadurch aus ihrer Sicht überhöhte Lohnsteigerung sollte stattdessen durch Zurückhaltung in der Lohnrunde 1997 ausgeglichen werden.¹¹ Aus Arbeitnehmersicht war jedoch das Thema Arbeitszeit aus den Verhandlungen 1996 ausgeklammert und von der Lohnpolitik entkoppelt worden, um mehr Gestaltungsspielraum zu bekommen und unter geringerem Abschlussdruck zu stehen.¹²

Textilbranche

Die Textilbranche ist ein kleiner und schrumpfender Wirtschaftsbereich, der ca. 5% der österreichischen Sachgüterproduktion umfasst (Statistik Österreich 2000, 314), in dem die

Kollektivverträge zwischen der Gewerkschaft Textil-Bekleidung-Leder (GTBL),¹³ der GPA und den Textilfachverbänden und -Innungen der Sektionen Industrie und Gewerbe der WKÖ geschlossen werden. Der Organisationsgrad der ArbeiterInnen in der Textilindustrie beträgt ca. 60–65%, andere Textilbranchen sowie die Angestellten liegen unter 50%. Während der neunziger Jahre war die Branche von Betriebs-schließungen und steigender Arbeitslosigkeit geprägt. Ihren Höhepunkt hatte die Krise mit 45,49 Arbeitslosen je offener Stelle im Jahr 1996 (BAK 2000, 168).

Anlässlich der Lohnrunde 1994 forderte die Arbeitgeberseite als Gegenleistung für Lohn- und Gehaltserhöhungen eine Flexibilisierung der Arbeitszeit.¹⁴ Hintergrund der Forderung war das Bestreben, durch die Flexibilisierung Überstundenzuschläge einzusparen. Sie wurde seitens der GTBL und der GPA zwar vorerst zurückgewiesen, es wurde allerdings ein Arbeitskreis zum Thema Arbeitszeit in der Textilindustrie eingerichtet, dessen Ziel es war, Flexibilisierungsmodelle unter Wahrung von Mitsprache und Mindeststandards zu entwickeln. Nach einjährigen Verhandlungen wurde im Rahmen der Lohnrunde 1995 eine Flexibilisierungsregelung auf Basis der schon im bestehenden Arbeitszeitgesetz vorhandenen Möglichkeit vereinbart, die eine wöchentliche Normalarbeitszeit bis zu 48 Stunden bei einer Durchrechnung über 26 Wochen (oder – mit Betriebsvereinbarung, der die Kollektivvertragspartner zustimmen müssen – 52 Wochen) erlaubt. In den Folgejahren erfolgten analoge Abschlüsse in anderen von der GTBL betreuten Branchen (Bekleidung, Schuhe, Ledererzeugung).

Druck und Papier

In der Papierindustrie besteht die im österreichischen Kontext untypische Situation, dass auf Arbeitgeberseite nicht ein Fachverband der WKÖ, sondern die „Austropapier-Vereinigung der österreichischen Papierindustrie“ als freier Verband der Gewerkschaft der Chemiearbeiter (GCH) und der GPA gegenübersteht. In der

Papier und Pappe verarbeitenden Industrie (PPV) verhandelt hingegen der Fachverband PPV mit der Gewerkschaft Druck und Papier (GDuP), die nicht nur die ArbeiterInnen, sondern auch die technischen Angestellten organisiert, während die GPA die kaufmännischen Angestellten repräsentiert. Letztere Konstellation findet sich auch im grafischen Gewerbe, allerdings verhandelt auf Arbeitgeberseite der freie Verband Druck & Medientechnik. Jene Verträge, die von den freien Verbänden abgeschlossen werden, werden üblicherweise durch Satzung allgemeinverbindlich erklärt.

Die GCH und die GDuP verfügen über einen kleinen, eng definierten Organisationsbereich, den sie fast vollständig abdecken. Die drei Branchen tragen gemeinsam ca. 9% zur österreichischen Sachgüterproduktion bei (Statistik Österreich 2000, 314). Der Arbeitsmarkt ist deutlich gespannter als im Metallsektor. Im Holzstoff- und Papierbereich erreichte der Druck mit 19,47 Arbeitslosen je offener Stelle seinen Höhepunkt im Jahr 1997, im grafischen Bereich war dieser Wert 1996 mit 36,36 am höchsten (BAK 2000, 168). Ein Spezifikum der Papierindustrie ist, dass die meisten Betriebe aufgrund des hohen Unterbrechungsaufwands im vollkontinuierlichen Schichtbetrieb fahren.

In der Papierindustrie begannen die Verhandlungen über eine Arbeitszeitflexibilisierung bald nach Inkrafttreten der Arbeitszeitgesetznovelle 1997 auf Basis eines Forderungspakets der Austropapier, das die Ausweitung der Normalarbeitszeit und des Durchrechnungszeitraumes sowie die Verkürzung der täglichen Ruhezeit enthielt. Die GCH und die GPA stellten diesem Katalog die Forderung nach einer Arbeitszeitverkürzung entgegen, welche die in vielen Papierunternehmen im vollkontinuierlichen Schichtbetrieb bereits betrieblich implementierte 36-Stunden-Woche kollektivvertraglich absichern und auf Tagarbeit und Zwei- und Dreischichtbetrieb ausweiten sollte. Es wurde nach jahrelangen Verhandlungen vereinbart, ab 1. Jänner 2002 die 36-Stunden-Woche in durchführenden Betrieben kollektivvertraglich festzulegen und das Thema Arbeitszeitflexibilisierung bis dahin nicht weiter zu verhandeln.¹⁵

In der PPV-Industrie hatte die GDuP den Rahmenkollektivvertrag im Sommer 1996 gekündigt und ein Forderungspaket vorgelegt, das unter anderem eine Arbeitszeitverkürzung enthielt. Der Fachverband PPV konterte mit dem Wunsch nach Erweiterung der Bandbreite und Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes.¹⁶ Bis Mitte Jänner 1997 fanden sieben Verhandlungsrunden statt, in denen keine Einigung erzielt werden konnte. Daher wurde der Kollektivvertrag um ein Jahr verlängert und die gesetzliche Regelung abgewartet.¹⁷ Doch auch in diesem verlängerten Verhandlungszeitraum konnte kein Ausweg aus der Pattsituation zwischen den Forderungen nach Flexibilisierung und Verkürzung gefunden werden. Daher wurden die Gespräche zu diesem Thema nach einem letzten Versuch im April 1998 ergebnislos abgebrochen. Obwohl der Fachverband PPV hierauf die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens im Sinne des Arbeitszeitgesetzes in Erwägung zog, sah er davon ab, weil er auch auf diesem Weg keine seinen Vorstellungen entsprechende Regelung erwartete.¹⁸

Auch im grafischen Gewerbe fand die Auseinandersetzung über die Flexibilisierung der Arbeitszeit im Zuge der Verhandlungen über einen neuen Rahmenvertrag im Zuge der Herbstlohnrunde 1996 statt. Die GDuP wehrte alle Vorstöße des Arbeitgeberverbandes, eine Erweiterung der Bandbreite und Durchrechnungszeiträume festzulegen, mit der Gegenforderung einer weiteren Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 37 Stunden ab. Im Dezember 1996 zog der Arbeitgeberverband schließlich seine Forderungen zurück – in der Hoffnung, dass die Novellierung des Arbeitszeitgesetzes die Ausgangslage der Verhandlungen verändern würde –, und der Vertrag wurde am 1. Jänner 1997 ohne Arbeitszeitregelung unterzeichnet.¹⁹ Eine Einigung ist aufgrund des festgefahrenen Verhandlungsstandes nicht in Sicht.

Bauwirtschaft

Die Kollektivvertragsparteien in der Bauwirtschaft sind der Fachverband der Bauindustrie und die Bundesinnung der Baugewerbe auf

Arbeitgeber-, die Gewerkschaft Bau-Holz (GBH) sowie die GPA auf Arbeitnehmerseite. Im Unterschied zu den bisher vorgestellten Branchen gibt es nur je einen Arbeiter- und einen Angestelltenkollektivvertrag für sowohl Industrie als auch Gewerbe. Der Organisationsgrad beträgt insgesamt knapp 50% und die Bauwirtschaft trägt ca. 23% zum Produktionswert des sekundären Sektors bei (Statistik Österreich 2000, 314). Der Druck am Arbeitsmarkt lag in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zwischen 10 und 12 Arbeitslosen je offener Stelle (BAK 2000, 168).

Wie auch in anderen Branchen wurde in der Bauwirtschaft ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre über eine Flexibilisierung des fixen 40-Stunden-Taktes diskutiert. Hintergrund dieser Diskussion war das Bemühen der Akteure, eine bessere Verteilung der Beschäftigung über das Jahr zu erreichen. Aufgrund der saisonalen Schwankungen im Auftragsvolumen war der Sommer von Überstunden und der Winter von Arbeitslosigkeit geprägt. Hierdurch hatte, als zusätzlicher Akteur, auch der Staat ein unmittelbares Interesse an einer Flexibilisierung der Arbeitszeit, die durch eine kontinuierlichere Beschäftigung die Arbeitslosenversicherung entlasten sollte.

Von Arbeitgeberseite wurde vorgeschlagen, durch Ausweitung der Normalarbeitszeit auf 48, in manchen Varianten auch 50 Stunden im Sommer für den Winter zuschlagsfrei einzuarbeiten.²⁰ Die GBH forderte demgegenüber eine Verkürzung der Normalarbeitszeit auf 38 Stunden bei Beibehaltung der 40-Stunden-Woche im Sommer, wobei die Differenz für den Winter angespart werden sollte. Zusätzlich sollte eine Verteuerung der Überstunden deren Attraktivität senken. Als Zugeständnis schlug die GBH einen 52-wöchigen Durchrechnungszeitraum für die Einarbeitung in Verbindung mit Feiertagen und die verpflichtende Konsumation eines Teils des Urlaubes (zwei Wochen) während der Wintermonate vor. Schließlich sollte, als Forderung an den Staat, die öffentliche Auftragsvergabe über das gesamte Jahr verteilt werden. Die Verhandlungen zum Jahresarbeitsmodell wurden im Laufe der neunziger Jahre mehrmals abgebrochen und wieder aufgenommen.²¹ In

einem ersten Schritt einigten sich die Verhandlungsparteien auf eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 39 Stunden per 1. Mai 1993, wobei die 40. Stunde als erstes Flexibilisierungselement zuschlagsfrei blieb.

Am 30. Mai 1996 kam schließlich, auch unter dem Druck des Sozialministeriums, das im Zuge der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung die Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung durch die Bauwirtschaft zu senken versuchte, das derzeit gültige Jahresbeschäftigungsmodell zustande. Nach diesem Modell kann – auf Basis der 39-Stunden-Woche und unter Zugrundelegung einer Folge von 5- und 4-Tage-Wochen, wobei in der langen Woche 43–45 Stunden gearbeitet werden kann und in der kurzen 35–36 Stunden, sowie unter Ausnutzung der Regelung zur Einarbeitung von Werktagen, die im Zusammenhang mit Feiertagen ausfallen – die Normalarbeitszeit auf bis zu 48 Wochenstunden ausgedehnt werden. In Kombination mit Urlaubs- und Feiertagsregelungen wurde damit die Beschäftigung um bis zu sechs Wochen im Jahr ausgedehnt. Um diesem Modell eine gesetzliche Grundlage zu geben, wurde durch Initiativantrag der Regierungsparteien das Arbeitszeitgesetz – im Juli 1996 als Sonderregelung für die Bauwirtschaft abgeändert und kollektivvertraglich implementiert.²²

Obwohl diese Vereinbarung aus Arbeitgeber-sicht nach wie vor nicht ausreichend flexibel ist, und weiterhin eine Vermehrung der Kompetenzen der Betriebsvereinbarung angestrebt wird, sind seit 1996 keine Änderungen mehr erfolgt. Die meisten Bauunternehmen machen von den Flexibilisierungsmöglichkeiten Gebrauch.

4. Interpretation: Der Verhandlungshorizont kollektivvertraglicher Arbeitszeitpolitik

Wie aufgrund der Akteurskonstellation zu erwarten, ist die Arbeitszeitflexibilisierung im Bereich Druck und Papier am wenigsten weit fortgeschritten. Hier stehen die GDuP und die GCH mit ihrer relativ großen Kampfkraft, aber ihren schmalen Organisationsbereichen, mehr-

heitlich freiwilligen Arbeitgeberverbänden gegenüber. Die Weigerung beider Seiten, einem Kompromiss zuzustimmen, führte zur Beibehaltung des Status Quo, obwohl dies aus Arbeitgebersicht ein wenig zufrieden stellender Ausgang war.²³ Allerdings ist fraglich, wie relevant die Arbeitszeitflexibilisierung tatsächlich für die Papier- und PPV-Industrie ist. Aufgrund des relativ geringen Arbeitskostenanteils und des vollkontinuierlichen Schichtbetriebs ist der Bedarf an Flexibilität geringer als in anderen Bereichen der Sachgüterproduktion.²⁴ Daher ist es für die Arbeitgeberseite weniger kostspielig als bei anderen Produktionsverfahren, ihre vorrangige Lösung nicht zu erreichen. Dies gilt allerdings nicht für das vorwiegend kleinbetrieblich strukturierte grafische Gewerbe, in dem überdies kurzfristige Auslastungsschwankungen den Arbeitsanfall dominieren. Im Vergleich der drei Verhandlungsarenen im Bereich Druck und Papier erweist sich weder der Typ des Arbeitgeberverbandes noch die Unterscheidung zwischen Gewerbe und Industrie als relevant. Auch der relativ große Druck am Arbeitsmarkt schmälerte die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht nicht merklich.

Dass der Verbandstyp dennoch eine Rolle spielen kann, zeigt der Vergleich mit der Metallindustrie. Auch in diesem Bereich kam es zu heftigen Konflikten, aber die Arbeitgeberseite gab ihre Maximalforderung auf, um zumindest eine *second-best*-Lösung zu erreichen. Ebenso erwies sich der Verhandlungspool als zentraler Faktor: Da nur ein einziger Verband nicht bereit war, der Lösung zuzustimmen, konnte die Gewerkschaft durch die Setzung der Bedingung, dass sie nur mit allen Fachverbänden abschließen wolle, die Arbeitgeberseite zwingen, den Konflikt intern zu lösen. Dass dies gelang, lässt sich durchaus mit dem Fehlen der *exit*-Option für die Mitgliedsunternehmen des abweichenden Fachverbandes erklären: Schlussendlich zählte der von den anderen Fachverbänden gewollte gemeinsame Abschluss mehr als das Fehlen der Akzeptanz innerhalb eines Fachverbandes. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch die Arbeitnehmerseite aufgrund der Bedeutung des Sektors für die Gesamtwirtschaft breiter orientiert ist und der von der Gewerkschaft ge-

forderte Preis weniger hoch gewesen zu sein scheint als im Bereich Druck und Papier.²⁵

In den beiden untersuchten Bereichen, die von geringer gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht geprägt sind, lief der Verhandlungsprozess zwar nicht reibungslos, aber im Vergleich relativ zügig ab. In der Textilbranche einigten sich die Kollektivvertragspartner schon vor der Gesetzesnovelle auf eine Flexibilisierung. Die verbandsstrukturell angelegte potentielle Konflikthaftigkeit der Verhandlungen wird durch die krisenbedingt hohe sektorale Arbeitslosigkeit mehr als wettgemacht. Die Einigung im Metallgewerbe hat hingegen zusätzlichen Erklärungsbedarf: Die von der Arbeitgeberseite akzeptierte Lösung war dergestalt, dass sie in der Industrie zu den oben beschriebenen Konflikten führte, obwohl die Kampfkraft der Gewerkschaft im Gewerbe wesentlich geringer ist als in der Industrie. Es ist daher anzunehmen, dass das Gewerbe bereit war, diesen Preis zu zahlen, weil der Bedarf an einer Flexibilisierung besonders hoch war. Hinzu kommt eine für die ArbeitnehmerInnen wesentlich günstigere Arbeitsmarktlage aufgrund des Mangels an qualifiziertem Personal in vielen Bereichen des Metallgewerbes. Obwohl in vielen Branchen die Unterschiede zwischen Industrie und Gewerbe fließend – und häufig Gegenstand von Konflikten – sind, ist der Anteil von Tätigkeiten wie Montage, Installation oder Reparatur im Gewerbe höher. Gerade diese Bereiche sind von sehr kurzfristigen Auslastungsschwankungen geprägt, die eine intensive Nutzung von Überstunden notwendig machen, aber auch regelmäßig Stehzeiten verursachen.

Es ist auffallend, dass offene Konflikte vor allem zwischen den Arbeitergewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden entstanden, während die GPA bei diesen nur am Rande in Erscheinung trat. Einiges deutet darauf hin, dass die GPA, die aufgrund der gemeinsamen Verhandlungsführung an den meisten Verhandlungen direkt beteiligt war, immer wieder eine moderierende Rolle einnahm. Die GPA hatte sich schon frühzeitig auf eine kompromissorientierte Haltung festgelegt, nach der sie dann über Flexibilisierung der Arbeitszeit zu reden

bereit war, wenn diese nicht nur als reine Kostensenkungsstrategie verwendet wird, sondern eine Lösung in beiderseitigem Interesse anpeilt, ohne diese allerdings als Verkürzung der Arbeitszeit zu definieren.²⁶ Diese Haltung entspricht durchwegs dem Verhandlungshorizont der GPA.

Das entscheidende Element des Verhandlungsprozesses in der Bauwirtschaft war die Erweiterung der Akteurskonstellation um den Staat. Aufgrund der großen saisonalen Beschäftigungsschwankungen entwickelten auch die Gewerkschaft und der Staat eine grundsätzlich positive Haltung zur von den Arbeitgeberverbänden geforderten Flexibilisierung – vorwiegend mit dem Ziel, eine kontinuierlichere Beschäftigung zu erreichen. Da alle Beteiligten Interesse an einer flexiblen Lösung hatten und durch das unmittelbare staatliche Interesse an einer Einigung im Gegensatz zu anderen Branchen auch der gesetzliche Parameter zur Verfügung stand, gelang es, eine Sonderregelung gesetzlich festzulegen und kollektivvertraglich umzusetzen.

5. Resümee

In den neunziger Jahren wurde in wesentlichen Bereichen der österreichischen Wirtschaft ein deutlich flexibleres Arbeitszeitregime eingeführt. Allerdings behielten die Gewerkschaften aufgrund der gesetzlichen Konditionen – insbesondere die Bindung von Flexibilisierungsmaßnahmen an die Existenz eines solchen ermächtigenden Kollektivvertrags – nicht nur erheblichen Einfluss auf das Ausmaß der Flexibilisierung, sondern konnten, in Abhängigkeit von ihrer Verhandlungsmacht, die durch Nutzung des Flexibilisierungspotentials erzeugten Produktivitätsgewinne auch teilweise an die ArbeitnehmerInnen weiterleiten. Insofern kann das gewerkschaftliche Ziel der Umsetzung der Flexibilisierung in einer arbeitnehmerfreundlichen Form durchaus als gelungen bezeichnet werden.

Inwiefern spielte die Akteurskonstellation mit ihrer jeweils spezifischen Ausprägung gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht und -orien-

tierung sowie des Typs des Arbeitgeberverbandes eine Rolle bei der kollektivvertraglichen Arbeitszeitflexibilisierung? Die Variation der Ergebnisse lässt dies vermuten, und die obige Darstellung deutet auf eine weitgehende Bestätigung. Es gibt deutliche Hinweise, dass das Verhandlungsergebnis wesentlich vom Verhandlungshorizont der Gewerkschaften abhängt und die Möglichkeit einer Einigung auch vom Typ des Arbeitgeberverbandes beeinflusst wird. Je höher die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft und je kleiner ihr Organisationsbereich, desto konfliktreicher sind die Verhandlungen um die Arbeitszeitflexibilisierung. Und während die Arbeitgeberverbände im Druck- und Papierbereich kein Verhandlungsergebnis erzielen konnten, gelang es im Bereich der Metallindustrie, eine Lösung auch gegen Widerstreben durchzusetzen.

Allerdings sind auch Fälle zu beobachten, die nicht dem erwarteten Muster entsprechen: Das Metallgewerbe hat trotz der geringen Organisationsfähigkeit der Gewerkschaft nicht nur eine für beide Seiten interessante Regelung getroffen, sondern überdies aufgrund der schnellen Reaktion auf die sich abzeichnenden gesetzlichen Bestimmungen jene Vorreiterrolle gespielt, die sonst die Metallindustrie einnimmt. In der PPV-Industrie reichte auch der größere Handlungsspielraum der gesetzlichen Interessenvertretung nicht, um eine Vereinbarung zu erzielen.

Es ist somit klar, dass eine rein funktionalistische Ableitung von branchenspezifischen Regeln aus branchenspezifischen Bedürfnissen empirisch nicht gestützt wird. Aber auch eine rein institutionalistische Betrachtungsweise reicht nicht aus. Vielmehr deuten die Befunde darauf hin, dass funktionale Erfordernisse und institutionelle Bedingungen zusammenwirken: Primäres Ziel der Arbeitgeberseite ist es, Kostensenkungsprogramme auch durch Maximierung der Dispositionsmöglichkeiten über die Lage der Arbeitszeit zu optimieren. Sie ist auch bereit, wie im Metallbereich, einen gewissen Preis dafür zu zahlen. Wie hoch dieser Preis aber ist, hängt von der Verhandlungsmacht und dem Bezugsrahmen der Gewerkschaften ab. Sind Gewerkschaften stark und können sie sich auf

einen kleinen Wirtschaftsbereich konzentrieren, dann kann dieser Preis durchaus prohibitiv sein. Sind sie jedoch entweder zu schwach oder zu sehr gezwungen, aufgrund eines breiten Bezugsrahmens negative Externalitäten ihrer Verhandlungsstrategie zu internalisieren, dann kann der Preis für die Arbeitgeberverbände annehmbar sein.

In politischer Hinsicht bedeutet dies, dass es für die Arbeitgeberseite eher günstig ist, möglichst breite Kollektivverträge zu verhandeln und die Kooperation zwischen Fachgewerkschaften zu fördern, wenn Gewerkschaften über eine ausreichende Kampfkraft verfügen, als einer neoliberal inspirierten *divide-and-rule*-Strategie zu folgen. Die Gewerkschaft gewinnt dadurch die Möglichkeit, jene Bereiche, in denen sie schwächer organisiert ist, in Regelungen einzubeziehen. Die hier präsentierten Verhandlungsverläufe in verschiedenen strukturierten Arenen legen den Schluss nahe, dass bei breiterem Verhandlungshorizont sowohl das Gesprächsklima besser als auch die Kompromissbereitschaft beider Seiten höher ist. Insofern ist es fraglich, ob die seit dem Regierungsantritt der FPÖ-ÖVP-Koalition wieder stärker in den Vordergrund gestellte Dezentralisierung von Verhandlungskompetenzen tatsächlich die von Arbeitgeberseite erwarteten Vorteile bringen wird.

ANMERKUNGEN

- 1 Wesentliche Impulse zur analytischen Perspektive des Beitrages entstammen einem Gastaufenthalt am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, im April/Mai 2000, dem ich hierbei für die Ermöglichung dieses Aufenthaltes danken möchte. Weiters danke ich den folgenden Gesprächspartnern für Ihre Bereitschaft, mir für Auskünfte zur Verfügung zu stehen: Dr. Wolfgang Adametz (Wirtschaftskammer Österreich/WKÖ), Dr. Norbert Anton (WKÖ, Fachverband der Bauindustrie), Mag. Herbert Aufner (Gewerkschaft Bau-Holz/GBH), Peter Berger (Gewerkschaft Textil-Bekleidung-Leder/GTBL, Gewerkschaft Metall-Textil/GMT), Franz Bittner (Gewerkschaft Druck und Papier/GDuP), Johann Driemer (GBH), Dr. Manfred Engelmann (WKÖ),

Karl Haas (Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie/GMBE), Dr. Hans Inmann (Verband Druck & Medientechnik), Ing. Walter Laichmann (Gewerkschaft der Privatangestellten/GPA), Karl Proyer (GPA), Peter Schaabl (Gewerkschaft der Chemiarbeiter/GCH). Selbstverständlich liegt jegliche Verantwortung für den Inhalt dieses Aufsatzes beim Autor.

- 2 Die Bandbreite ist das Ausmaß, in der die wöchentliche Arbeitszeit ohne den Anfall von Überstunden schwanken darf. Der Durchrechnungszeitraum ist die Periode, innerhalb der die Normalarbeitszeit im Durchschnitt erreicht werden muss.
- 3 So z. B. Sozialminister Alfred Dallinger (SPÖ) in Beantwortung einer ÖVP-Anfrage im Bundesrat betreffend flexible Arbeitszeitregelung, II-360 dB, Sten. Prot. BR, 29. Januar 1981, II-368 dB und Sten. Prot. BR, 26. März 1981, 2.
- 4 Bundeskanzler Franz Vranitzky, Sten. Prot. NR, 2. S., 28. Januar 1987.
- 5 Es gibt keine genauen Daten zum branchenspezifischen Organisationsgrad des ÖGB, da die Organisationsbereiche der Fachgewerkschaften nicht mit der Branchenklassifikation der WKÖ übereinstimmen (siehe Blaschke 1999). Die Schätzungen im Text basieren auf Angaben der Verbände.
- 6 *Metall* 12/1996, 5; *Glück Auf* 12/1996, 3-5; *Kompetenz* 1/1997, 6.
- 7 *Metall* 4/1997, 4; *Glück Auf* 4/1997, 7; *Kurier* 4. April 1997, 17.
- 8 *Metall* 5/1997, 5. Siehe aber die Feststellung einer sehr positiven Branchenentwicklung nach Abschluss eines Umstrukturierungs- und Marktanpassungsprozesses ein Jahr später, *Metall* 5/1998, 4.
- 9 *Kurier*, 9. Oktober 1997, 19, *Kurier*, 21. Oktober 1997, 17.
- 10 *Kurier*, 4. April 1997, 17.
- 11 *Kurier*, 11. September 1997, 17.
- 12 *Kompetenz* 11/1996, 27; *Kurier*, 17. September 1997, 17.
- 13 Am 21. Juni 2000 fusionierten die GMBE und die GTBL zur Gewerkschaft Metall-Textil (GMT).
- 14 *Kompetenz* 2/1996, 17.
- 15 *Papier aus Österreich* 3/1997, 20; *Chemiearbeiter* 10/1997, 10; *Chemiearbeiter* 6/1998, 4-5; *Kompetenz* 7-8/1998, 34-35; *Kompetenz* 12/1998, 36.
- 16 *Papier aus Österreich* 2/1997, 25; *Papier aus Österreich* 12/1997-1/1998, 37.
- 17 Das gespannte Gesprächsklima in der PPV zeigt sich daran, dass die Gewerkschaft ihre Weigerung, Gespräche zu führen, mit dem Argument begründete, dass ein Verhandlungsführer der Arbeitgeberseite seine Belegschaft unter Druck setze, kollektivvertragswidrige Betriebsvereinbarungen zur Arbeitszeitflexibilisierung abzuschließen (siehe: Franz Bittner, Vorsitzender GDuP, *Vorwärts* 5/1997, 2).
- 18 *Papier aus Österreich* 5/1998, 31.
- 19 *Vorwärts* 2/1997, 3.
- 20 Gewerkschaft Bau-Holz, Jahresbeschäftigungsmodell, mimeo, Wien, n.d. (ca. 1995).

- 21 Siehe z. B. Bau-Holz 6/1995, 3.
- 22 Ursprünglich war geplant, diese Änderungen im Zuge der allgemeinen Novelle des Arbeitszeitgesetzes im Nationalrat zu beschließen. Aufgrund der Verzögerung beim Arbeitszeitgesetz wurden sie dennoch im Sommer 1996 eingeführt.
- 23 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Arbeitgeberseite das Schlichtungsgremium wegen Aussichtslosigkeit der Durchsetzbarkeit ihrer Forderungen nicht angerufen hat.
- 24 Dies gilt für den Produktionsbereich. Für Instandhaltungsarbeiten und Nebenproduktionen, die nicht im vollkontinuierlichen Schichtbetrieb fahren, ist die Flexibilisierung sehr wohl relevant.
- 25 Diese Einschätzung basiert auf der Überlegung, dass eine Arbeitszeitverkürzung aus unternehmerischer Sicht eine größere Kostenwirkung hat als eine 25%-ige Verteuerung von Mehrarbeitsstunden (gegenüber 50–100% im Fall der Definition als Überstunden), die nur dann gefordert werden, wenn eine entsprechende Produktionsleistung auch notwendig ist.
- 26 In diesem Sinn wird z. B. der leitende Sekretär für Industrie und Gewerbe in der GPA, Walter Laichmann, von Arbeitgeberseite zitiert (in: *Papier aus Österreich*, 7-8/1996, 11). Siehe auch *Kompetenz* 5/1996, 17.

LITERATURVERZEICHNIS

BAK (Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte) (2000). Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch, Wien.

Basalka, Heinrich (1989). Arbeitszeitverkürzungen und Lohnverhandlungen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1, 68–94.

Blaschke, Sabine (1999). Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Österreich, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 28 (1), 60–71.

Dollinger, Rupert (1989). Flexible Arbeitszeit, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1, 35–41.

Guger, Alois/Wolfgang *Polt* (1994). Corporatism and Incomes Policy in Austria – Experiences and Perspectives, in: Ronald *Dore*/Robert *Boyer*/Zoe *Mars* (Hg.): *The Return to Incomes Policy*, London, 141–160.

Kandra, Reinhard (1999). Arbeitszeitflexibilisierung. Der rechtliche Entscheidungsrahmen, Wien.

Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca.

Kittel, Bernhard (1996). Sozialpartnerschaft und Disorganisierung: Veränderung und Kontinuität der Entscheidungsstrukturen in der österreichischen Arbeitszeitpolitik, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2 (4), 223–246.

Kittel, Bernhard (2000). Trade Union Bargaining Horizons in Comparative Perspective: The Effects of Encompassing Organization, Unemployment and

the Monetary Regime on Wage-Pushfulness, in: *European Journal of Industrial Relations*, 6 (2), 181–202.

Kittel, Bernhard/Emmerich *Tálos* (1999). Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Ferdinand *Karlhofer*/Emmerich *Tálos* (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien, 95–136.

Maurer, Anton/Ulrike *Moser*/Bernhard *Perchinig*/Reinhard *Pirker*/Franz *Traxler* (1990). Arbeitszeit zwischen Verkürzung und Flexibilisierung. Die Arbeitszeitpolitik der Verbände und ihre bisherige Umsetzung in den Unternehmen (Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 26), Wien.

Mesch, Michael (1995). Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern (Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 60), Wien.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder.

Schindler, René (1997). Flexible Arbeitszeit: Die neuen Regelungen der Kollektivverträge in der Metallindustrie, in: *Recht der Wirtschaft*, 11, 664–667.

Schmid, Tom (1993). Arbeitszeitpolitik, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*, Wien, 187–206.

Statistik Österreich (2000). *Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1999–2000*, Wien.

Stemberger, Gerhard (1991). Neue Arbeitszeitstrukturen. Praxis und Effekte der Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit, in: *Arbeit & Wirtschaft Spezial* 49.

Streeck, Wolfgang (1992). Social Institutions and Economic Performance. *Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Countries*, London.

Tálos, Emmerich (1997). Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Franz *Horner*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, 2. Auflage, Wien, 432–452.

Tálos, Emmerich/Bernhard *Kittel* (1999). Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik, in: Ferdinand *Karlhofer*/Emmerich *Tálos* (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien, 137–164.

Tomandl, Theodor/Carl *Vogt*/Jürgen *Winkler* (1992). Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985–1990, Wien.

Traxler, Franz (1993). Business Associations and Labour Unions in Comparison: Theoretical Perspectives and Empirical Findings on Social Class, Collective Action and Associational Organizational, in: *British Journal of Sociology*, 44 (4), 673–691.

Traxler, Franz (1995). Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations, in: Colin *Crouch*/Franz *Traxler* (Hg.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot, 3–20.

- Traxler, Franz (1996). Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 22 (1), 13–33.
- Traxler, Franz (1998). Austria: Still the Country of Corporatism, in: Anthony *Ferner*/Richard *Hyman* (Hg.): *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford, 239–261.
- Traxler, Franz/Ernst *Zeiner* (1997). Unternehmerverbände, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Franz *Horner*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tólos* (Hg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, 2. Auflage, Wien, 371–388.
- Zeidler*, Peter (1998). Umsetzung der Arbeitszeitgesetznovelle 1997 in Kollektivverträgen. Arbeitszeitgestaltung aufgrund kollektivvertraglicher Regelungen im Überblick, in: *Arbeits- und Sozialrechtskartei*, 409–420.

AUTOR

Bernhard KITTEL, Mag. Dr. phil., M.A., Univ.-Ass. am Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen, Wohlfahrtsstaat und politische Ökonomie im internationalen Vergleich, Sozialpartnerschaft und politische Entscheidungsprozesse. Veröffentlichungen u. a. in *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Research*, *European Journal of Industrial Relations*, *West European Politics*, *Industrielle Beziehungen*, *Neue Politische Literatur*, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, dazu zahlreiche Beiträge in Sammelbänden. Koautor von *National Labour Relations in Internationalized Markets* (Oxford: Oxford University Press, 2001, gemeinsam mit Franz Traxler und Sabine Blaschke).

Adresse: Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft, Brünnerstraße 72, 1210 Wien; email: bernhard.kittel@univie.ac.at.

Kolja Radtzo

Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments

Mit rund 30 Milliarden Euro pro Jahr fördert die Europäische Union den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft. Doch das Instrumentarium dieser Kohäsionspolitik ist kaum geeignet, die selbstgesetzten Ziele zu erreichen. Der angestrebte Aufholprozess wirtschaftlich schwächerer Regionen und Mitgliedstaaten wird nur unzureichend unterstützt. Ein Grund für die ineffiziente Gestaltung der Kohäsionspolitik liegt, so das politisch brisante Ergebnis dieser von der Public-Choice-Theorie geleiteten Analyse, in dem zunehmenden Einfluß des Europäischen Parlaments.

Das Buch, das eine detaillierte Analyse aller Reformen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds enthält, bietet zum einen eine problemorientierte Einführung in die europäische Kohäsionspolitik. Ausführlich wird unter anderem die jüngste, erst 1999 abgeschlossene Reform des Fördersystems behandelt. Zum anderen trägt das Buch zur Debatte um institutionelle Reformen der Europäischen Union bei – durch die provisorische These, daß die vielfach geforderte, schrittweise Stärkung des Europäischen Parlaments im politischen System der Europäischen Union auch negative Konsequenzen für die Effizienz der Politikgestaltung haben kann.

2000, 318 S., Avesch., 98.– DM, 71.– 85 (unveränd. Preisgebstg.), 89.– iFr.

ISBN 3-7890-6733-4 (Schriftreihe des EUROPA-KOLLEGS HAMBURG zur Integrationsforschung, Bd. 30)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden